

Contexte juridique dans d'autres projets de coopération transfrontalière

(The legal context in other transborder co-operation projects)

Houbart, Jacques

Mission Opérationnelle Transfrontalière, MOT

23 rue du départ

F75014 Paris

BIBLID [1137-442X(2001), 11; 335-341]

L'intervention de Jacques Houbart, Directeur de la Mission Opérationnelle Transfrontalière visait à présenter le cadre juridique existant aux autres frontières françaises, selon deux approches. La première approche est consacrée aux conventions internationales, leurs contenus juridiques et leurs champs d'application. Dans un second temps, les projets opérationnels et les structures de portages utilisées sont présentés selon une approche dynamique en fonction des finalités poursuivies, en distinguant trois "niveaux d'intervention": planification stratégique transfrontalière, management territorial transfrontalier, maîtrise d'ouvrage transfrontalière.

Mots Clés: Convention cadre de Madrid. Accords interétatiques. Planification stratégique. Management territorial. Maîtrise d'ouvrage / Projets. Société d'économie mixte locale

Jacques Houbart, Mission Opérationnelle Transfrontalière-ko Zuzendariaren hitzaldiak Frantziako beste mugaldeetan duten marko juridikoa bi ikuspegiren arabera aurkeztea zuen helburu. Lehen ikuspegia nazioarteko hitzarmenei dagokie, horien eduki juridikoak eta aplikazio eremuak. Bigarren denboran, proiektuak operazionalak dira eta erabiliriko garraio egiturak ikuspegi dinamiko baten arabera aurkezten dira, bertan nahi diren helburuen arabera, hiru "parte hartze maila" bereiziz: mugaz gaindiko plangintza estrategikoa, mugaz gaindiko lurralde kudeaketa, mugaz gaindiko obren gaineko kontrola.

Giltz-Hitzak: Madrillgo Hitzarmen Markoa. Estatuen arteko itunak. Plangintza estrategikoa. Lurralde kudeaketa. Obren gaineko kontrola / Proiektuak. Tokiko bitariko sozietate ekonomikoa.

La intervención de Jacques Houbart, Director de la Misión Operacional Transfronteriza pretendía presentar el marco jurídico existente en las otras fronteras francesas, según dos enfoques. El primer enfoque está dedicado a los convenios internacionales, sus contenidos jurídicos y sus campos de aplicación. En el segundo, los proyectos operacionales y las estructuras de transporte usadas se presentan según un enfoque dinámico en función de las finalidades proseguidas, diferenciando tres "niveles de intervención": planificación estratégica transfronteriza, gestión territorial transfronteriza, control de obra transfronteriza.

Palabras Clave: Convenio Marco de Madrid. Acuerdos interestatales. Planificación estratégica. Gestión territorial. Control de obra/Proyectos. Sociedad de economía mixta local.

1. CONVENTION INTERNATIONALE ET ACCORDS INTERÉTATIQUES RELATIFS À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

1.1. Champs d'application territoriale des accords et convention

Présentation de deux cartes réalisées par la Mission Opérationnelle Transfrontalière:

- Champ d'application de la Convention-Cadre de Madrid aux frontières françaises,
- Accords interétatiques de coopération décentralisée transfrontalière: champs d'application respectifs de l'Accord de Rome, du Traité de Bayonne et de l'Accord de Karlsruhe.

1.2. Outils de coopération transfrontalière prévus par ces textes

Présentation des principaux outils prévus par les textes figurant dans les cartes,

- Accord de Rome → convention de coopération transfrontalière,
- Accord de Karlsruhe → groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), structure de coopération transfrontalière régie par le droit des établissements publics de coopération intercommunale du lieu du siège,
- Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid → organismes de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique et régis par le droit du lieu du siège.

2. NIVEAUX DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ET OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DE PROJETS

La pratique de la coopération transfrontalière entre collectivités locales ne se réduit pas à des opérations ponctuelles mais s'analyse comme un processus inscrit dans le temps. La réalisation d'actions conjointes suppose préalablement une concertation approfondie des acteurs locaux, une bonne connaissance des différences (culturelles, administratives, économiques, sociales...) et une volonté politique commune de réaliser des projets transfrontaliers.

L'expérience permet d'identifier trois grands niveaux de pratique, selon le degré de développement de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités locales.

Ces pratiques, qui peuvent se recouper sur un même territoire, relèvent essentiellement:

- **de la planification stratégique au niveau d'un territoire transfrontalier** défini (agglomération, pays ou espaces naturels). Elle se traduit par des échanges d'information, la réalisation de diagnostics partagés, la mise en cohérence des documents d'urbanisme et la définition d'orientations stratégiques communes (Charte, Livre Blanc, Schéma Transfrontalier ...).
 - **du management territorial**, lorsque les collectivités souhaitent, sur un même territoire, coordonner leurs politiques, définir des projets communs, animer un réseau d'acteurs ...
 - **de la maîtrise d'ouvrage, directe ou déléguée pour réaliser concrètement un projet commun** (équipement ou opération d'aménagement). Il s'agit d'investir conjointement et d'organiser le retour sur investissement. Les collectivités et autorités locales ont recours à une maîtrise d'ouvrage "conjointe" (maîtrise d'ouvrage séparée mais coordonnée entre les maîtres d'ouvrage) ou plus rarement à une maîtrise d'ouvrage "commune" (déléguée à une structure de coopération transfrontalière).
- Chaque "niveau" de coopération transfrontalière génère des besoins d'outils juridiques. Cependant, dans la pratique de nombreuses structures sont "polyvalentes" et combinent plusieurs fonctions.

2.1. Planification stratégique transfrontalière

2.1.1. ELÉMENTS DE DÉFINITION

Cet exercice dans la coopération territoriale transfrontalière correspond principalement à une phase d'études.

La planification stratégique transfrontalière peut se définir comme une vision commune de l'avenir d'un même territoire transfrontalier, privilégié,

- soit une approche globale pouvant conduire une vision spatiale partagée,
- soit une approche thématique, à orientation «projets».

Cette démarche permet notamment:

- un repérage des enjeux, des compétences, des acteurs, des dynamiques à l'œuvre,
- une observation coordonnée du territoire,
- la définition d'orientations stratégiques pour le développement d'un territoire transfrontalier (Livre blanc, Charte, Schéma transfrontalier ...).

2.1.2. OUTILS DE MISE EN ŒUVRE

Parmi les outils utilisables pour mener à bien une démarche de planification transfrontalière, figurent:

- **des structures sans personnalité juridique** prenant la forme d'ateliers (GROOSTAD pour la métropole transfrontalière lilloise), d'associations de fait (AIB, Agglomération trinationale de Bâle) ou d'organismes intergouvernementaux (CRFG, Comité Régional Franco-Genevois), etc...
- **des associations** régies par la loi du 1er juillet 1901 (Observatoire de l'urbanisme devenu Agence de l'agglomération du, Pôle Européen de Développement –PED-),
- **un G.E.I.E** (Agence transfrontalière de l'Eurocité Basque).

2.2. Management territorial transfrontalier

2.2.1. ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

La démarche de «management territorial transfrontalier» correspond d'avantage à une phase de mobilisation des acteurs territoriaux autour de la définition de projets transfrontaliers.

Le concept de «management territorial» peut se définir par rapport à deux pratiques:

- la pratique «anglo-saxonne» qui s'applique aux méthodes de direction et de gestion des entreprises dans sa forme participative
- celle relative à la forme étymologique latine «maneggiare» qui peut signifier approximativement «se débrouiller avec ce que l'on a» face à une réalité complexe.

Cette démarche correspond à une étape intermédiaire dans la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, qui leur permet:

- de se doter d'une équipe opérationnelle commune pour coordonner leurs points de vue, par fois leurs politiques sur des thèmes communs,
- de mieux définir leurs projets communs.

Elle vise également à associer les acteurs publics et privés autour d'actions de promotion et de recherches de partenaires publics et privés nécessaires pour monter leurs projets.

2.2.2. OUTILS DE MISE EN ŒUVRE

Les principaux outils de mise en œuvre sont:

- des structures sans personnalité juridique prenant la forme de comités de pilotage de projets (CRFG, Métropole Côte d'Azur), commissions intercommunales, (Strasbourg-Kehl) et groupes de travail divers ...
- des associations régies par la loi du 1er juillet 1901 (COPIT et PED),
- le GEIE Eurocité Basque
- le consorcio Bidassoa-Txingudi à la frontière franco-espagnole.

2.3. Maîtrise d'ouvrage transfrontalière

La maîtrise d'ouvrage transfrontalière correspond à la phase de réalisation des projets transfrontaliers.

2.3.1. ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

La «maîtrise d'ouvrage transfrontalière» correspond à la phase de réalisation des projets transfrontaliers par les collectivités et autorités locales situées de part et d'autre de la frontière, qui deviennent «maîtres d'ouvrage» du projet transfrontalier.

Dans la conception française de la maîtrise d'ouvrage publique, telle qu'elle est exercée par les collectivités locales, le maître d'ouvrage est «la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre»¹.

La législation française relative à la maîtrise d'ouvrage publique vise la seule réalisation de bâtiments et d'infrastructure. Dans cette hypothèse, il appartient au maître de l'ouvrage *«après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé»*²... Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités locales situées de part et d'autre de la frontière sont amenées à exercer des fonctions comparables pour mettre en œuvre des projets communs.

Par rapport à cette conception française de la maîtrise d'ouvrage publique, la maîtrise d'ouvrage transfrontalière couvre un champ d'activité plus large: la pratique permet ainsi d'identifier deux types de maîtrise d'ouvrage

1. Article 2 de la loi n° 85 704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée;

2. Article 2 de la loi n° 85 704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée;

transfrontalière, de «réalisation d'équipements ou d'opérations d'aménagement» mais également de «gestion de services transfrontalier» dans le domaine de la formation, du tourisme ...

De même, les collectivités locales peuvent exercer cette maîtrise d'ouvrage selon deux modes d'exercice: maîtrise d'ouvrage «conjointe», via une convention de coopération transfrontalière et maîtrise d'ouvrage «commune» exercée par le biais d'une structure tiers (SEML, GLCT...).

2.3.2. OUTILS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE COMMUNE

La pratique permet de différencier:

Parmi les outils de gestion de services transfrontaliers, on peut citer à titre d'exemples les formes suivantes: convention internationale (CET, Collège Européen de Technologie de Longwy), d'un G.E.I.E. (EURO-INSTITUT de Kehl) ou d'une société de capital-risque (EUREFI)

Parmi les outils de réalisation d'équipements ou d'opérations d'aménagement, permettant de mettre en place une maîtrise d'ouvrage «commune» figurent:

- le **groupement local de coopération transfrontalière** (GLCT «Centre Hardt-Rhin supérieur», créé pour la réalisation d'un pont sur le Rhin, Projet de GLCT «EUROZONE» chargé de la gestion d'une zone d'activités transfrontalière),
- le **Consorcio à la frontière franco-espagnole et la société d'économie mixte locale (SEML)** après le vote de la loi «Solidarité et renouvellement urbains».

CONCLUSION: IMPACT DE L'ÉVOLUTION DU DROIT INTERNE FRANÇAIS SUR LES PROJETS TRANSFRONTALIERS

Dans la loi «Solidarité et renouvellement urbains», promulguées le 13 décembre 2000, deux dispositions relatives à l'urbanisme transfrontalier (1) et aux SEML (2), votées au cours du débat parlementaire sur proposition de la MOT permettent:

- une prise en compte des territoires limitrophes dans les documents d'urbanisme des collectivités frontalières,
- une consultation des collectivités locales des Etats limitrophes.
- la création à parité d'une SEML par des collectivités françaises et des Etats limitrophes, permettant d'investir en commun pour réaliser des projets transfrontaliers.

(1) Art L. 121-4-1 du Code de l'urbanisme (nouveau):

«Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes.»

Les communes ou groupements compétents peuvent consulter les collectivités territoriales de ces États ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement et d'environnement.»

Cet article a été complété par les dispositions suivantes: «au cours de l'élaboration du projet de schéma de cohérence territoriale», «le président de l'établissement public peut recueillir l'avis de tout organisme [...], y compris des collectivités territoriales des États limitrophes» (article L. 122-7 du Code de l'urbanisme). De même, «au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme», «le maire peut recueillir l'avis de tout organisme [...], y compris des collectivités territoriales des États limitrophes» (article L. 123-8 du Code de l'urbanisme).

(2) Nouvelle rédaction des deux derniers alinéas de l'article L 1522-1 du Code Général des Collectivités Territoriales:

«Sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les États concernés, des collectivités territoriales des États limitrophes et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L 1521-1.»

Ils ne peuvent toutefois pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements.»